РПОО «Белорусский Хельсинкский Комитет»

Производство по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределенности

Практическое пособие

17 апреля 2014 года вступил в силу Закон Республики Беларусь **«О конституционном судопроизводстве»** (далее – Закон). Он заменил положения ранее действующей редакции Закона «О Конституционном Суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 года, а также дополнил Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей в части расширения компетенции Конституционного Суда.

Новый Закон определил основные принципы конституционного судопроизводства, упорядочил процедуру ведения судопроизводства по отдельным категориям дел, отнесенных к компетенции Конституционного Суда, уточнил положения о правомочном составе суда в судебном заседании, правах сторон и других участников процесса, о судебных документах, процессуальных сроках, судебных расходах и решениях.

Особый интерес вызывает новая компетенция Конституционного Суда, позволяющая инициировать **производство об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключений в них коллизий и правовой неопределенности.** Правом обращения в Конституционный суд для возбуждения производства по делу впервые наделены субъекты, не указанные в части 4 ст. 116 Конституции Республики Беларусь. К ним относятся: **государственные органы, иные организации, а также граждане (их общественные объединения) и индивидуальные предприниматели** (ч. 1 ст. 158 Закона). Производство по делу может быть возбуждено Конституционным Судом и по собственной инициативе (ч. 2 ст. 158 Закона).

Следует обратить внимание на то, что данный вид осуществления конституционного судопроизводства не подразумевает проверку конституционности нормативного правового акта. Он касается, как указывалось выше, лишь

установления наличия в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

Среди различных видов правового анализа поиск аргументов, выработка позиции с обоснованием наличия в нормативном правовом акте пробелов, коллизий и правовой неопределённости является наиболее сложным. Это требует четкого понимания правовой сути указанных выше терминов, глубокого изучения правоприменительной практики, выявления проблемных мест в законодательстве и путей их устранения.

I. ПРАВОВАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ

Конституционный Суд Республики Беларусь в своих ежегодных посланиях о состоянии конституционной законности в стране и в решениях по конкретным делам не раз отмечал важность соблюдения правовой определенности. Так, в послании в 2010 году отмечалось: «Общеправовой принцип правовой определенности непосредственно вытекает из закрепленного Конституцией принципа верховенства права (статья 7)». Важно отметить, что «принцип правовой определенности, будучи неотъемлемым элементом верховенства права, выступает как в законотворческой, так и в правоприменительной деятельности в качестве необходимой гарантии обеспечения эффективной защиты прав и свобод граждан» (из послания КС 2012 г.). Он предполагает логическую согласованность правовых норм в системе правового регулирования, их ясность, точность и непротиворечивость. И, напротив, неясность и неопределенность нормативных правовых актов, их противоречивость и двусмысленность могут привести не только к нарушениям прав и законных интересов граждан, но и к злоупотреблениям со стороны тех, кто применяет закон.

Итак, правовая неопределенность – это:

- отсутствие правового регулирования какой-либо сферы общественных отношений;
- несогласованность нормативных правовых актов между собой;
- неоднозначность понимания терминологии, что может повлечь противоречивую правоприменительную практику;
- отсутствие в нормативном правовом акте должных механизмов по реализации его норм.

Как правило, Конституционный Суд, излагая свои позиции, в целях преодоления недостатков нормативного регулирования в своих решениях обращается к субъектам законотворческой и правоприменительной деятельности для обеспечения однозначного понимания и толкования правовых норм, единообразного их применения. Таким примером может служить решение Конституционного Суда от 24.12.2013 г. «О правовом регулировании порядка разрешения споров, связанных с расследованием несчастных случаев на производстве». В нем содержится прямое указание Совету Министров Республики Беларусь на определенный порядок действий для устранения правовой неопределенности.

II. ПРОБЕЛЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» определяет **пробелы в законодательстве** как отсутствие правовых норм, регулирующих общественные отношения, необходимость регулирования которых обусловлена сущностью и содержанием действующей правовой системы государства, принципами и нормами международного права.

Причинами пробелов в праве являются:

1) динамизм права;

2) несовершенство законодательства;

3) недостатки юридической техники.

Способами преодоления пробелов могут быть:

1) устранение пробелов;

2) восполнение пробелов.

Устранение пробела – это монополия законодателя, только он может устранить пробел, приняв соответствующую норму права. К примеру, наличие пробела в правовом регулировании установлено Конституционным Судом в Законе «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики Беларусь» (решение от 8 июля 2013 г). Статья 28 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Беларусь (далее УИК) дополнена частью 2, предусматривающей объявление в розыск скрывшегося с места жительства осужденного к общественным работам, место нахождение которого неизвестно, и возможность его задержания с санкции прокурора на срок до 30 суток. При этом Конституционным Судом обращено внимание законодателя на то, что при установлении в УИК возможности задержания осужденного к общественным работам, скрывшегося с места жительства и объявленного в розыск, не определены места и порядок содержания таких задержанных, что следует учесть при дальнейшем совершенствовании законодательства.

Восполнение пробела – это часть деятельности правоприменителя, в процессе которой пробел восполняется путем применения к данным обстоятельствам норм права, регулирующих аналогичные обстоятельства.

При наличии пробела в праве правоприменителю предписывается законодателем различное поведение. К примеру, в уголовном и уголовно-процессуальном кодексах действует правило: "Нет преступления, нет и проступка, нет наказания, нет и взыскания без прямого указания закона". Единственным выходом на практике в такой ситуации является отказ в возбуждении производства по делу, вынесение оправдательного решения, так как применение аналогии в сфере уголовного правосудия, как и в других случаях привлечения к другим видам ответственности, а также при ограничении прав и установления обязанностей недопустимо.

В отношениях, не связанных с признанием деяния преступлением или проступком, действует иное правило. Гражданское законодательство допускает возникновение гражданских прав и обязанностей непосредственно в силу общих начал и смысла законодательства (ч. 1, 2 ст. 5 ГК Республики Беларусь).

Средствами восполнения пробелов в этих случаях являются аналогия права и аналогия закона.

Закон «О нормативных правовых актах» дает легальное определение указанных понятий.

Аналогия права – применение к общественным отношениям вследствие отсутствия норм права, регулирующих не только данные, но и сходные общественные отношения, общих начал, смысла законодательства, общих принципов права и принципов конкретных отраслей права.

Аналогия закона – применение к общественным отношениям вследствие отсутствия норм законодательства, регулирующих данные общественные отношения, норм законодательства, регулирующих сходные общественные отношения.

Условия применения аналогии:

1) отсутствие нормы права, регулирующей данный конкретный случай;

2) рассматриваемый случай должен находиться в сфере правового регулирования;

3) законодатель допускает возможность применения права по аналогии в этой области.

Аналогия права возможна только тогда, когда нет нормы, регулирующей сходные общественные отношения (т.е. если невозможно применить аналогию закона).

III. КОЛЛИЗИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Коллизия нормативных правовых актов – противоречие (несоответствие) норм действующих нормативных правовых актов, регулирующих одни и те же общественные отношения.

Причинами коллизий являются объективные факторы, связанные с динамикой развития общественных отношений, что влечет необходимость изменения, дополнения, конкретизации норм, регулирующих данные правоотношения. Несвоевременное внесение корректив в правовое регулирование неизбежно влечет коллизии между содержанием ранее действовавших норм и потребностями нового юридического оформления изменившейся ситуации.

Субъективные причины, вызывающие коллизии, обусловлены особенностями законотворческого процесса, нечеткостью разграничения нормотворческих полномочий государственных органов и должностных лиц. В результате одни и те же общественные отношения могут получить правовое решение на разных уровнях. Субъективные коллизии могут возникнуть и в результате ошибок в юридической технике, неточного формулирования

правовых предписаний, использования многозначных по смыслу терминов и конструкций, несоблюдения правил лингвистики, стилевой строгости.

Юридические коллизии мешают нормальной, слаженной работе правовой системы, нередко ущемляют права граждан. Коллизии сказываются на эффективности правового регулирования, состоянии законности, правопорядка, правосознании и правовой культуре общества. Они создают неудобства в правоприменительной практике, затрудняют пользование законодательством, культивируют правовой нигилизм.

Когда на один и тот же случай приходится два, три и более противоречащих друг другу актов, то исполнитель получает легальную возможность (предлог) не исполнять ни одного. Противоречивость законодательства все больше затрудняет реализацию принятых законов. Она служит также питательной средой для злоупотреблений и коррупции в системе государственной власти.

Для облегчения устранения противоречий в законодательстве существуют коллизионные нормы законодатель установил следующий порядок разрешения коллизий:

1) в случае коллизии между нормативными правовыми актами субъекты правоотношений обязаны руководствоваться нормой акта, обладающего более высокой юридической силой.

2) в случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, и если ни один из них не противоречит акту с более высокой юридической силой, действуют положения акта, принятого (изданного) позднее.

Данные положения нуждаются в уточнении. Юридическая сила нормативных актов определяется в

статье 10 Закона «О нормативных правовых актах» по следующим правилам:

1. Конституция Республики Беларусь обладает высшей юридической силой. Законы, декреты, указы и иные акты государственных органов (должностных лиц) принимаются (издаются) на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь.

2. В случае расхождения закона, декрета, указа или иного нормативного правового акта с Конституцией Республики Беларусь действует Конституция Республики Беларусь.

3. В случае расхождения декрета или указа с законом закон имеет верховенство лишь тогда, когда полномочия на издание декрета или указа были предоставлены законом. Поскольку в Беларуси сложилась практика принятия именно временных декретов и указов, соответственно, они имеют большую юридическую силу по сравнению с законами.

4. Законы, декреты, указы имеют большую юридическую силу по отношению к постановлениям палат Парламента – Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, актам Генерального прокурора Республики Беларусь и иным нормативным правовым актам.

5. Законы, декреты, указы, постановления палат Парламента – Национального собрания Республики Беларусь, постановления Совета Министров Республики Беларусь, Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, Пленума Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, акты Генерального прокурора Республики Беларусь имеют большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам министерств, иных

республиканских органов государственного управления и Национального банка Республики Беларусь, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов.

6. Кодексы имеют большую юридическую силу по отношению к другим законам.

7. Гражданский кодекс Республики Беларусь имеет большую юридическую силу по отношению к другим кодексам и законам, содержащим нормы гражданского права.

8. Юридическая сила уставов, положений, инструкций, регламентов и правил определяется юридической силой нормативного правового акта, которым они утверждаются.

9. Нормативный правовой акт вышестоящего государственного органа (должностного лица) имеет большую юридическую силу по отношению к нормативным правовым актам нижестоящего государственного органа (должностного лица).

10. Новый нормативный правовой акт имеет большую юридическую силу по отношению к ранее принятому (изданному) по тому же вопросу нормативному правовому акту того же государственного органа (должностного лица).

11. Нормативный правовой акт, принятый (изданный) государственным органом (должностным лицом), имеет большую юридическую силу по отношению к нормативному правовому акту государственного органа (должностного лица) одного уровня, если государственный орган (должностное лицо), принявший (издавший) такой акт, специально уполномочен на регулирование определенной области общественных отношений.

Смысл разрешения коллизий для правоприменителя сводится к выбору одной из норм, противоречащих друг другу, в соответствии с вышеуказанными правилами.

Наиболее распространенными способами разрешения юридических коллизий являются следующие:

1) официальное толкование;

2) принятие нового акта;

3) отмена старого;

4) внесение изменений или уточнений в действующее законодательство;

5) казуальное толкование (дается судами, государственными органами и их должностными лицами при разрешении конкретных дел);

6) систематизация законодательства, гармонизация юридических норм;

7) конституционное судопроизводство;

8) оптимизация правопонимания, взаимосвязи теории и практики.

Примерами анализа правовых коллизий и путей их разрешения служат следующие решения из практики Конституционного Суда Республики Беларусь:

от 16 декабря 2009 г. №Р-384/2009 «О необходимости разрешения коллизии между нормами законодательных актов, предусматривающих дополнительное основание прекращения трудового договора по пункту 5 статьи 47 Трудового кодекса Республики Беларусь»;

от 23 декабря 2011 г. №Р-657/2011 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республики Беларусь»;

от 6 июня 2013 г. №Р-811/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О признании утратившим силу Постановления Президиума Верховного Совета Республики Беларусь «Об утверждении границ Государственного биологического заказника «Тырвовичи».

IV. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ ГЛАВЫ 24 ЗАКОНА «О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ»

Основанием для возбуждения производства по данной категории судопроизводства являются поступившие в Конституционный Суд обращения государственных органов, иных организаций, а также граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, содержащие информацию о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности.

Таким образом, можно выделить следующих субъектов, имеющих право инициировать данный вид конституционного судопроизводства:

1) Государственные органы;
2) Организации. Под организациями понимаются: юридические лица Республики Беларусь, иностранные и международные организации, в том числе не являющиеся юридическими лицами; простые товарищества (участники договора о совместной деятельности, кроме участников договора консорциального кредитования);
3) Граждане;

4) Индивидуальные предприниматели.

Важным является не только правовой анализ и выявление недостатков в нормотворческой деятельности и правоприменительной практике, но и правильное процессуальное оформление документа.

Как ранее указывалось, обращение в Конституционный Суд в порядке ч. 1 ст. 158 Закона направляется с учетом требований, изложенных в статьях 3, 4, 7, 10, 12 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц». В нем должны быть указаны:

1) наименование суда и его местонахождение;

2) от имени кого (ФИО или полное наименование организации) направляется обращение, с указанием адреса, места нахождения заявителей;

3) наименование документа (в нашем случае обращение);

4) сущность излагаемых фактов и обоснований (излагается информация о наличии в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, доводы в обоснование их наличия);

5) просительная часть (в ней указывается, что должен предпринять Конституционный Суд по данному обращению, какие предлагаются пути для устранения пробелов, коллизий и правовой неопределенности);

6) дата и место составления обращения.

Обращение подписывается всеми заявителями, если оно подается через представителя (представителей) – представляются документы, удостоверяющие полномочия представителя. Неподписанные обращения (анонимные) к производству суда не принимаются и по существу не рассматриваются.

Для такого рода обращений нужно правильно сформулировать просительную часть. Необходимо помнить, она должна содержать:

- просьбу о возбуждении производства по делу об устранении в нормативных правовых актах (указать в каких конкретно либо по предмету регулирования правоотношений) пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределённости;

просьбу принять решение по данному обращению, в котором сформулировать конкретным государственным учреждениям, должностному лицу (обладающим правом законодательной инициативы, правом принятия нормативных правовых актов, то есть нормотворческому органу либо должностному лицу, к примеру, Президенту Республики Беларусь, Палате представителей Национального собрания, Совету Министров, министерству и т.д.) предложение о необходимости внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, о разработке и принятие нового правового нормативного акт, о толковании правового акта, приостановлении действия, предписанного законом, о признании утратившим силу, отмене нормативного правового акта либо его части.

Следует помнить, что обращение в Конституционный Суд также может быть подано в электронной форме по правилам ст. 25 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц». При этом электронные обращения помимо вышеприведенных требований, касающихся письменных обращений, должны содержать также адрес электронной почты заявителя.

Ответы на электронные обращения направляются на адрес электронной почты заявителя, а также по просьбе заявителя и в письменной форме на почтовый адрес заявителя.

К обращению прилагаются документы, на которые имеются ссылки либо их заверенные копии, соответствующие мнения специалистов, общественные юридические экспертизы, экспертные заключения amicus curiae (если они имеются), документы, удостоверяющие полномочия представителя (представителей) и т.д.

С учетом правовой и процессуальной сложности в составлении подобного документа можно воспользоваться помощью адвокатов или юристов правозащитных организаций, обладающих достаточным опытом.

Согласно п. 49 Регламента Конституционного Суда после поступления в Конституционный Суд инициативного обращения готовятся следующие документы:

- судьями Конституционного Суда – справка на имя Председателя Конституционного Суда либо заместителя Председателя Конституционного Суда о выявленных пробелах, коллизиях, правовой неопределенности в нормативных правовых актах;

- работниками соответствующих структурных подразделений Секретариата – заключение на имя Председателя Конституционного Суда либо заместителя Председателя Конституционного Суда о выявленных пробелах, коллизиях, правовой неопределенности в нормативных правовых актах (далее – заключение Секретариата).

Буквальное толкование данной нормы регламента позволяет сделать вывод, что на каждое обращение об устранении в нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности должна быть подготовлена справка (судьей Конституционного Суда) или заключение (работниками Секретариата).

По результатам рассмотрения Председателем Конституционного Суда либо заместителем Председателя Конституционного Суда указанных документов может быть

дано поручение судье Конституционного Суда для изучения в двухмесячный срок вопроса о наличии оснований для рассмотрения Конституционным Судом дела об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности и принятия соответствующего решения.

Обращает на себя внимание формулировка «может быть дано поручение». Буквальное толкование данной нормы означает, что дача поручения об изучении вопроса о наличии оснований для рассмотрения дела является правом, но не обязанностью Председателя Конституционного Суда или его заместителя.

С другой стороны, данную ситуацию следует рассматривать в свете требований ст. 59 Конституции, согласно которой государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. С учетом указанных конституционных положений Конституционный Суд, обладая необходимой компетенцией, обязан принимать все возможные меры для разрешения пробелов, коллизий и правовой неопределенности, которые поставлены перед ним в соответствующем обращении заявителя.

Представляется, что Председатель Конституционного Суда или его заместитель, получив обоснованное обращение о наличии в соответствующих нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, должен давать поручение изучить вопрос о наличии оснований для рассмотрения Конституционным Судом дела об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности и принятия соответствующего решения.

Если все-таки такое поручение не будет дано – Конституционный Суд обязан проинформировать заявителя и привести мотивы, по которым принято соответствующее решение (по правилам Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц»).

Если такие основания находятся – Председателем Конституционного Суда дается поручение судье Конституционного Суда по подготовке проекта решения Конституционного Суда.

В целях подготовки проекта решения по делу Конституционным Судом могут направляться запросы заинтересованным государственным органам и иным организациям, должностным лицам для изложения их позиции по делу (п. 53 Регламента).

Установив наличие в рассматриваемых нормативных правовых актах пробелов, коллизий и правовой неопределенности, Конституционный Суд принимает решение по делу. В резолютивной части решения излагается вывод о наличии пробелов, коллизий и правовой неопределённости, а также формулируется предложение конкретному государственному органу, должностному лицу о необходимости устранения в этих актах в соответствии с их компетенцией пробелов, исключения в них коллизий и правовой неопределённости (ч. 2 ст. 160 Закона).

Принятое Конституционным Судом решение по делу об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности, направляется Секретариатом указанным в решении государственным органам, должностным лицам, к компетенции которых относится решение вопроса об устранении в нормативных правовых актах пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности. Также решение направляется в Национальный центр правовой информации Республики Беларусь для включения в Национальный реестр правовых актов Республики

Беларусь, официального опубликования на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, а также для обнародования (опубликования) в газетах "Звязда" (на белорусском языке) и "Народная газета" (на русском языке).

Список используемых источников:

1) Конституция Республики Беларусь;
2) Закон «О конституционном судопроизводстве»;

3) Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»;

4) Гражданский кодекс Республики Беларусь;

5) Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц»;

6) Решения Конституционного Суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь» и отдельные его решения по конкретным делам за 2010-2014 годы;

7) Г.А. Василевич Конституция Республики Беларусь научно – практический комментарий, Минск ГИУСТ БГУ 2005;

8) Л.И. Лисица «Проблемы в хозяйственном процессуальном праве», журнал «Промышленно-торговое право» 2001 №08;

9) постановление президиума Минского областного суда от 24 июля 2002 г. (извлечение) по делу профсоюзного комитета РУП ПО «Беларуськалий», **«В случае коллизии между нормативными правовыми актами следует руководствоваться нормами акта, обладающего более высокой юридической силой».**

Действия по подготовке и проведению заседания по данной категории дел определены **Регламентом**

Конституционного Суда Республики Беларусь (утв. решением КС от 08.04.2014 г. №Р-916/2014).

"\\Bhc-server\агульная\АНАЛИТИКА\Пособие по конституционому судопроизводству.doc"